MI/146
Eg 3

INSTITUTO NACIONAL
DE ESTADISTICA Y CENSOS

# LOS RECURSOS HUMANOS Y LA CAPACITACION EN EL CENSO ARGENTINO

(segunda versión)

TALLER INTERAMERICANO DE EVALUACION DE CENSOS DE POBLACION Y VIVIENDA
México 15 - 19 Abril de 1986

# LOS RECURSOS HUMANOS Y LA CAPACITACION EN EL CENSO ARGENTINO*

## 1. Introducción

Los recursos humanos empleados en los relevamientos censales están condicionados tanto por los elementos básicos de la enumeración y la organización censal empleada como por las características del país, su volumen de población: 28 millones de habitantes; su extensión: 2.780.000 kilómetros cuadrados; su división administrativa: un distrito federal, veintidós provincias y un territorio nacional, su organización política: federal.

En este trabajo se exponen las características del personal de campo empleado en el levantamiento; los métodos de instrucción utilizados para su capacitación, algunos antecedentes históricos que de alguna manera intentan señalar la evolución alcanzada en este aspecto y la consideración de sus perspectivas futuras.

### 1.1. Antecedentes generales del Censo de 1980

Teniendo presente la importancia de contar con una base estadística para el conocimiento de la realidad sociodemográfica, y atendiendo además a las recomendaciones internacionales en la materia, la Ley Nacional N° 17.622, que rige las actividades estadísticas en el país, dispone la realización de los censos de población y vivienda cada diez años.

En cumplimiento de estos preceptos se dictó el decreto N° 2781 del 2 de noviembre de 1979 que ordenó el levantamiento en 1980 del séptimo censo nacional de población y vivienda, declarándolo de interés nacional. Asignó al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) la responsabilidad de la programación técnica y la metodología censal y creó el Comité Ejecutivo Nacional del Censo de 1980 para llevar a cabo el operativo. Los gobiernos provinciales sancionaron decretos constituyendo Comités Censales locales en sus respectivas jurisdicciones.

La organización censal en cada provincia quedó conformada a partir de estos organismos ejecutores de las operaciones de campo. Las Oficinas Provinciales de Estadísti

* La elaboración de este documento estuvo a cargo del Cont. Horacio Somigliana, Jefe de la Dirección de Censo de Población y Vivienda, de la Lic. Ana María Edwin, Jefa de la Dirección de Capacitación y Desarrollo y de la Lic. Stella Maris Bergalio de esa misma Dirección.

ca, entes permanentes dependientes de los gobiernos provinciales que integran el Sistema Estadístico Nacional, jugaron un importante papel, dado que sus directores actuaron como secretarios ejecutivos de los Comités a nivel local.

La estructura del trabajo de campo se correspondió con la subdivisión político-administrativa, o sea que a partir de la jurisdicción provincial, bajo la responsabilidad de los Comités Censales locales, la siguiente unidad fue el departamento o partido, a cargo de un Jefe de Departamento. Las subdivisiones menores correspondieron a áreas exclusivamente censales: la fracción, el radio, el segmento, cuyos responsables fueron respectivamente el Jefe de Fracción, el Jefe de Radio y el Censista.

Para la recolección de los datos se utilizó el método de la entrevista directa, durante la cual la información correspondiente a cada vivienda y a cada persona fue obtenida y anotada en el cuestionario por el censista. El censo fue "de hecho", lo que significa que fueron censadas las personas que se encontraban presentes en la vivienda la noche anterior al día del censo. Este es el criterio que se ha usado tradicionalmente en nuestro país, a diferencia de los censos "de derecho" en los que son censadas las personas que residen habitualmente en la vivienda, estén o no presentes en el momento del censo.

Se llevó a cabo en el mes de octubre, en consideración a las condiciones climáticas del país en esa época. El día elegido fue el miércoles 22, que se declaró feriado nacional, tal como se había hecho para el día del relevamiento en los censos anteriores.

Las técnicas de muestreo en el relevamiento de la población y las viviendas fueron aplicadas en este censo por primera vez en el país. El muestreo viene siendo utilizado en censos de otros países, debido a que su uso disminuye el número de censistas requeridos, facilita la instrucción de los mismos, permite mejorar el control de calidad de la información, reduce el costo de procesamiento y acelera la publicación de los datos (1).

La aplicación de estas técnicas implicó el diseño de dos tipos de cuestionario,uno básico (B) que incluyó características generales,y otro ampliado (A) que incluyó a estas características y otras adicionales (2).

Estos elementos enunciados en apretada síntesis son los que configuraron las características fundamentales del Censo Nacional de Población y Vivienda - 1980 y condicionaron en buena medida el perfil de los recursos humanos empleados y las actividades de capacitación desarrolladas.

(1) Ver: "Diseño de la muestra del Censo Nacional de Población y Vivienda - 1980".

(2) Ver: "Experiencia en el uso de dos tipos de cuestionarios censales".

## 2. El personal de campo

Las tareas de empadronamiento se efectuaron principalmente a través de la infraestructura de la organización escolar de la enseñanza primaria y los censistas se desempeñaron por carga pública, vale decir por obligación legal y sin percibir remuneración alguna por el tiempo dedicado a la tarea.

En el día del censo trabajaron 350.000 personas aproximadamente, con la siguiente distribución en la pirámide organizativa: 500 jefes de departamento, 4.500 jefes de fracción, 35.000 jefes de radio, 275.000 censistas y 35.000 censistas suplentes, ayudantes, etc..

El decreto N°2781 que ordenó el levantamiento del censo, en concordancia con las regulaciones de la Ley de Estadística, contenía una serie de disposiciones referidas a las designaciones y obligaciones del personal de empadronamiento, entre ellas puede mencionarse:

Artículo 14°. "Los jefes de departamento, de fracción y de radio, serán conceptuados agentes del censo sin otra condición que el nombramiento, teniendo bajo su entera responsabilidad la correcta y eficaz ejecución del censo, cumpliendo y haciendo cumplir a los censistas, las instrucciones,métodos, normas de organización y plazos de ejecución que les sean impartidos por sus superiores en el operativo censal".

Artículo 20°. "El desempeño de la labor de censista constituye carga pública para todos los argentinos mayores de edad en la fracción censal que corresponda a su domicilio y en las ocaciones que determinen las autoridades del censo, con la sola condición de su nombramiento para el cargo. En el caso del personal docente la fracción censal podrá ser aquella de su lugar habitual de prestación de servicios".

### 2.1. Personal docente

El personal que realiza las tareas de campo en los censos de Argentina, no sólo de población,es fundamentalmente aquel perteneciente al sistema de educación de nivel primario. Las razones que han llevado a ello tienen origen histórico dado que la realización del primer censo nacional en 1869 coincidió con el extraordinario impulso que se dió por aquella época a la educación elemental.

Desde entonces los maestros primarios están ligados a la realización de los censos.

Por otra parte, existen una serie de motivos que han hecho mantener a través del tiempo esta elección, los que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- El sistema escolar público primario argentino, cuyos orígenes se remontan a principios del siglo pasado, tie-

ne una gran difusión geográfica, la que no es comparable con la de ninguna otra institución a nivel nacional. Existen escuelas públicas en todo el país, aún considerando las regiones mas apartadas. Por otra parte su número y ubicación está directamente relacionados con la localización de la población.

- La enseñanza primaria constituye una organización permanente con un funcionamiento eficiente para sus fines específicos, existen líneas de autoridad, locales, medios de comunicación, etc.. Ello significa que no se debe montar una organización para el censo, con los costos y dificultades que implicaría, sino que la estructura se operacionaliza a través de una organización ya existente. No se recurre a los docentes como individuos sino en su carácter de miembros de un sistema; es así que la organización censal respeta las jerarquías establecidas, designando al Inspector Departamental Escolar como Jefe de Departamento, a los Directores de las escuelas cabecera como Jefes de Fracción y así sucesivamente. Los jefes censales son los jefes naturales en el desarrollo de las tareas docentes, de modo tal que el ascendiente sobre los subordinados en la práctica no es algo eventual y limitado a las labores censales.

- El nivel de instrucción del personal docente permite asegurar cierta idoneidad en el desarrollo de las tareas censales, garantizando eficiencia y homogeneidad en la instrucción y por lo tanto un adecuado llenado de los cuestionarios.

- Los docentes por regla general conocen bien el área de la escuela en la que prestan servicios; el contacto con los alumnos y su núcleo familiar les permite conocer las condiciones socio-culturales de la zona, a ello se suma la realización a comienzos del año lectivo del censo escolar así como otras investigaciones que efectúan acerca de las características sociales y ambientales del alumno.

- El maestro cuenta con el respeto generalizado de la población, especialmente en áreas rurales y localidades pequeñas, es un personaje querido y que goza de gran consideración, ello hace que sea recibido y atendido en los hogares.

- La colaboración de los docentes hacia los censos de población es buena pero ha disminuído a través del tiempo debido a que los operativos censales, no sólo poblacionales, se han efectuado con mayor frecuencia y a que se ha producido una disminución en el status socio-económico del magisterio. De tal modo lo que antes se veía como u-

na contribución social se ve como una obligación. Este problema se agudiza en los grandes centros urbanos.

Desde el punto de vista operativo, a partir de la designación del jefe de departamento o partido es la propia organización escolar la que designa al personal en la estructura censal, cubriendo en la medida de lo posible las necesidades, previamente determinadas por la subdivisión censal utilizada y la segmentación realizada a partir del pre-censo, hasta el nivel inferior, o sea los censistas.

En aquellos casos en que el personal docente no es suficiente para cubrir las necesidades se informa el déficit para ser cubierto con recursos humanos provenientes de otras fuentes.

2.2. Personal no docente

El personal de la enseñanza primaria es suficiente para cubrir las necesidades del empadronamiento en la mayor parte del país, ello no ocurre en las grandes ciudades donde la densidad de la población hace que sea necesario recurrir a otras fuentes para alcanzar el número necesario de censistas.

Las fuentes alternativas a las que se recurre son variadas dependiendo de la magnitud del déficit y de las características del lugar; no debe olvidarse que las tareas de campo están bajo la responsabilidad de cada provincia, las que de acuerdo con sus particularidades adoptan las soluciones mas convenientes.

En primera instancia suele recurrirse al personal docente de enseñanza primaria de establecimientos privados, que si bien no es excesivamente numeroso logra cubrir las necesidades y presenta rasgos comunes con los docentes de establecimientos públicos.

Los empleados públicos de la administración nacional, provincial y municipal, empleados bancarios públicos y privados y excepcionalmente empleados administrativos de grandes empresas privadas conforman las fuentes principales a las que se acude para engrosar la cantidad de censistas necesaria.

En cuanto a la manera de reclutar este personal se hace solicitando a los distintos organismos y empresas la confección de padrones de personal que posea determinado nivel educacional, generalmente instrucción secundaria completa, y ningún impedimento físico que lo inhabilite para cumplir sus funciones, intentándose de esta manera evitar pedidos de excepción por imposibilidad física, enfermedad permanente, embarazo, etc..

En estos padrones consta el domicilio, lo que permite identificar la fracción censal en la que pueden desempeñarse. A partir de ello se confeccionan manualmente o a veces mediante el uso del computador listados a nivel de

fracción censal, que se distribuyen a los Jefes de Fracción quienes proceden directamente al envío de las citaciones correspondientes.

Puede decirse que globalmente este esquema no presenta mayores inconvenientes, a pesar de que la introducción de personal ajeno a la organización escolar puede provocar algunos desajustes, al no cumplirse una de las condiciones mencionadas al describir las ventajas del uso de la estructura escolar.

El personal ajeno a la organización escolar que se incorpora, no tiene sus mismas características y la línea de dependencia es exclusivamente censal o sea puntual y efímera. Es tarea de los jefes censales docentes el lograr la mayor integración y solucionar los inconvenientes, tarea no siempre sencilla.

2.3. Algunas limitaciones del sistema utilizado

Nuestro país ha utilizado históricamente al personal docente para cubrir los requerimientos en materia de personal para las tareas de empadronamiento, de modo tal que resulta difícil plantear sus ventajas e inconvenientes respecto de un método alternativo sobre el que no se posee experiencia concreta.

Las ventajas han sido expuestas y pueden resumirse en lo siguiente: se utiliza, una organización preexistente, tienen el nivel educacional adecuado, conocen el área donde deben actuar, no inciden en los costos censales dado que no perciben remuneración por la tarea.

Las desventajas obviamente surgen de la modalidad operativa que impone la utilización masiva de personal y la ausencia de remuneración:

- No se realiza una selección de personal, a las funciones de mayor responsabilidad se accede en función al cargo ocupado en la estructura escolar, lo que no garantiza necesariamente mayor idoneidad. Análogamente en el nivel de censista se presupone que el docente posee las condiciones necesarias, lo que de acuerdo con la experiencia generalmente ocurre, pero no siempre es así.

- Se dificulta el entrenamiento, las posibilidades de impartir una buena instrucción se ven reducidas dado que los cursos deben ser necesariamente breves para posibilitar la concurrencia a los mismos a fin de no interrumpir las actividades escolares. Por otra parte el personal docente es hasta cierto punto reacio a recibir instrucción.

- El esfuerzo se concentra en el día del censo. Si bien toda la organización está dirigida hacia el levantamiento del empadronamiento en un solo día, en áreas en las que se producen problemas y deben realizarse tareas extraordinarias éstas se ven dificultadas. También las tareas de control post operativo como revisión de cuestionarios, confección de resúmenes, etc., a veces se ejecutan apre-

suradamente y sin tener en cuenta todos los recaudos que podrían redundar en una mejor calidad del censo.

El eje del problema lo constituye la ausencia de remuneración de las tareas ya que el nivel de exigencia sólo puede llegar hasta cierto límite. De allí provienen la falta de selección, las dificultades en el entrenamiento y la concentración de la dedicación al día del censo.

Independientemente de la incidencia en los costos censales, el hecho de no remunerar las tareas hace que la solución sea injusta desde un punto de vista social, ya que los docentes deben asumir una tarea extraordinaria ajena a su función específica, y que por otra parte relativiza la colaboración hacia las tareas censales.

El hecho de prescindir de la organización escolar considerada como una organización aparece como un problema de muy difícil solución, dado que montar una organización ad hoc para el levantamiento de los censos tendría una incidencia muy grande en los costos y un esfuerzo considerable para su montaje.

El supuesto de optar por remunerar las tareas entraña también numerosas implicaciones, en primer lugar aquellas que atañen a los costos. Si la retribución no es remunerativa no despertará interés y consecuentemente no tiene sentido práctico hacerlo; si se pagara, dada la cantidad de personal de campo necesaria y manteniendo los principios metodológicos actualmente vigentes el costo de los censos se elevaría notablemente.

En este último caso si se tratara de personal que tiene una ocupación, tal como los docentes, la obligaciones inherentes a su trabajo serían incompatibles con aquellas derivadas de las tareas censales (asistencia a los cursos, recorrido del área, empadronamiento, labores post-censales , etc.), siendo problable que desistieran de actuar en el censo.

En el supuesto de incorporar personas que no tienen una ocupación, es probable que sólo pudiera contarse con estudiantes, siendo que hasta el presente se ha evitado la utilización de los mismos en las tareas censales.

Las limitaciones que plantea el uso del personal docente, hacen pensar constantemente en la adopción de distintas soluciones; la aplicación del muestreo en el Censo de 1980, al aumentar el tamaño de los segmentos en los que se aplicó el cuestionario básico, trajo aparejada una importante reducción en el número de personas necesario para las tareas de empadronamiento. Las posibles soluciones además de ésta, seguramente habrán de pasar por la modificación de las técnicas censales que redunden en una disminución del personal de campo, tales como el autoempadronamiento y la extensión del período censal que están siendo evaluadas por el INDEC actualmente.

3. La capacitación censal

La capacitación del personal de campo en los censos de población de Argentina ha constituído una permanente preocupación para los responsables de la organización censal del INDEC. Algunas de sus dificultades son aquellas inherentes a todo programa de entrenamiento, mientras que otras surgen de las características operacionales que presenta el desarrollo de las tareas censales en el país. Asimismo cabe mencionar que se han producido importantes avances en este tema mediante la aplicación de nuevas técnicas educativas y la aplicación de mejoras en su implementación. Las limitaciones mencionadas se enuncian sintéticamente a continuación:

- El personal de campo interviniente en el desarrollo de las tareas censales es sumamente numeroso, en el censo de 1980 se entrenaron mas de 300.000 personas, el número de personas está dado por la carga de trabajo impuesta a cada censista y el número total de habitantes del país.

- La instrucción debe concentrarse en un período muy breve de tiempo, ya que no puede comenzarse el programa de entrenamiento con excesiva anticipación a la fecha del censo en atención al lapso de retención en la memoria.
  Los cursos al personal de empadronamiento en todos sus niveles comenzaron 45 días antes del censo.

- La duración del curso de entrenamiento que se imparte si bien está condicionada a los contenidos que deben ser transmitidos no puede ser muy prolongada. Ello obedece fundamentalmente a dos razones.
  Por una parte, el grado de motivación por parte del personal convocado en relación a las tareas censales es bajo, particularmente si se tiene en cuenta que su actividad principal no es el relevamiento ni percibe remuneración alguna por el desarrollo de esta tarea. Esta situación limita, concomitantemente, su interés por ser entrenado.
  Por otra parte, las autoridades escolares se resisten a conceder permisos para la asistencia a los cursos dentro del horario normal de trabajo, en tanto los docentes son renuentes a hacerlo fuera del mismo, debido a la existencia de otra ocupación o por significar un doble traslado al lugar de trabajo (para dar clase y para recibir el curso).
  La solución a este inconveniente suele darse dictando el curso a inmediata continuación del horario habitual de clases o afectando sólo una parte del mismo.

- Además de los progresos que se han ido operando en las técnicas de enseñanza aplicadas a la instrucción merced a las sucesivas experiencias, se han introducido cambios en las modalidades operativas que han permitido mejorar la capacitación. En este sentido vale la pena mencionar algunas de las mas importantes.

Un aspecto en el que se ha puesto particular énfasis es cómo evitar la deformación de los contenidos que se produce en las sucesivas transmisiones de la información; al respecto se recogió la experiencia del censo de 1960. En esa oportunidad se entrenó a los niveles más altos de la estructura censal de campo retransmitiéndose la instrucción en cascada hasta los niveles inferiores.
Se comprobó una importante deformación y simplificación de los conceptos; la solución aplicada en los dos últimos censos fue la conformación de un grupo de instructores que fueron impartiendo la instrucción hasta los niveles inferiores de la organización.
También en el censo de 1960 se pudo detectar una gran dispersión en cuanto a la modalidad, extensión y profundidad dedicados a cada tema y en la duración de los cursos, lo que produjo una significativa ausencia de homogeneidad en el nivel de preparación alcanzado. En los censos posteriores la utilización de una guía para el dictado de los cursos mejoró notablemente la uniformidad de los mismos.

## 3.1. Métodos utilizados en los últimos censos

### 3.1.1. Censo de población de 1960

En el censo de 1960 el elemento principal utilizado para la instrucción fué el manual del censista; asimismo para cada nivel operativo de la estructura censal (departamento, fracción, radio) se contó con un instructivo.
La lectura del manual se complementó con cursos que fueron dictados por los distintos niveles de la organización mediante sucesivas transmisiones.

Conclusiones:

- El uso de un manual tradicional extenso, con una realización gráfica poco atractiva y con profusión de definiciones complejas hizo que no siempre fuera leído o lo fuera de manera incompleta.

- Las numerosas transmisiones de la información realizadas por los integrantes de la estructura censal (jefe de departamento a jefes de fracción, estos a jefes de radio y así sucesivamente) provocaron importantes deformaciones en los contenidos.

- Los cursos fueron de niveles y duración disímiles, haciendose mayor o menor hincapié en aquellos aspectos que al responsable del curso le parecían más complejos. Por otra parte la ausencia de casos prácticos y ejemplos concretos, llevaron a exponer ejemplos improvisados, o no, ante la presentación de dudas.

- La complejidad de las definiciones hacía que, en muchas oportunidades las aclaraciones derivaran hacia casos marginales, llegándose en algunos casos a omitir la explicación de la situación normal o mas frecuente.

3.1.2. Censo de población de 1970

En el censo de 1970 se utilizó un manual del censista en el que se emplearon técnicas de instrucción programada, se elaboró una guía para el dictado de los cursos y una cartilla con casos prácticos y sus soluciones correctas; se utilizaron también los instructivos tradicionales para cada nivel de la estructura organizativa.
La lectura del manual se complementó en esta oportunidad con cursos dictados por un grupo de instructores, especialmente entrenados, quienes impartieron la instrucción en forma directa al personal de campo en todos sus niveles.

Conclusiones:

- La utilización de este manual logró un buen nivel de aceptación, lo que seguramente se produjo por tratarse de una técnica novedosa y que,dadas sus características brindaba una participación más activa; por otra parte las definiciones fueron simplificadas.
  Los inconvenientes detectados tuvieron distintos orígenes: uno fue su extensión, algo mayor a lo que hubiera sido deseable, motivada por el concepto de hogar censal utilizado, aspecto que insumió el 40% del texto y que a pesar del esfuerzo realizado no pudo ser adecuadamente transmitido.
  El otro problema de índole operativa fué que no pudo ser distribuído a todos los niveles con suficiente anticipación.

- Al evitarse mediante el uso de instructores las transmisiones sucesivas, se disminuyó considerablemente la deformación y/o simplificación de los contenidos.
  Los instructores recorrieron el territorio de cada provincia en cumplimiento de un plan de viajes con recorridos previamente diseñados llegando a los niveles inferiores del personal. Esto no resultó posible en las provincias con alta densidad de población, en las que al menos se llegó hasta el nivel de jefe de radio lográndose una sola intermediación.

- La utilización de la guía para el dictado de los cursos y la cartilla con ejemplos permitió disminuír la dispersión asegurando un nivel mucho mas homogéneo al impartir los cursos.

- La simplificación y adaptación de las definiciones para lograr una mejor comprensión, permitió su exposición de modo tal que la transmisión se centrara en los aspectos esenciales de los contenidos.

3.1.3. Censo de población de 1980

Tomando en consideración las excelentes experiencias realizadas por Ecuador y Bolivia en el empleo de métodos audiovisuales aplicados a la instrucción censal, en el censo de 1980 se utilizó la televisión como instrumento básico para la capacitación del personal.
Tal como en el censo anterior se utilizaron instructores, quienes luego de exhibir el material audiovisual restringieron su participación a la aclaración de dudas.
También se elaboraron manuales sintéticos con los contenidos elementales, cuyo objetivo fué servir de apoyo a la emisión audiovisual.

Conclusiones:

- La adopción de técnicas audiovisuales permitió una mayor motivación, lo que facilitó el proceso de aprendizaje.

- El manual fué concebido como un elemento de apoyo y de consulta, pero en la práctica se detectó que fué poco consultado.
  Por otra parte, en aquellos casos excepcionales en los que no había sido visto el material audiovisual la información contenida en el manual resultó insuficiente.
  También en esta oportunidad se evitó la transmisión en cascada con la actuación de los instructores que impartieron la instrucción a nivel de censista.

- La homogeneidad en el nivel de transmisión mejoró notablemente, dado que se exhibía el mismo material y la intervención de los instructores se limitó basicamente a la aclaración de dudas.

- Las definiciones adoptadas mantuvieron su simplicidad y en algunos casos fueron obviadas mediante la exhibición de lo que quería transmitirse.

3.1.3.1. Instrumentos utilizados

Como ya se ha señalado, el instrumento principal utilizado para la instrucción en el censo de 1980 fue el video cassete. Para conretar la realización de estos elementos se contó con la colaboración de personal de Telescuela Técnica dependiente del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET). Este personal poseía una abundante experiencia en el desarrollo de programas didácticos, sobre temas de educación técnica.
Se prepararon tres video cassetes con un contenido específico para cada uno de los casos a los que estaban destinados, que fueron los siguientes:

- Video para jefes de radio en áreas muestrales (duración 21 minutos). La tarea de estos jefes era algo mas compleja que en las áreas no muestrales;problemas presupuestarios y de tiempo impidieron desarrollar un instrumento específico para ellos. Este video cassete, además de explicar los objetivos del censo y las tareas que implica esta función, mostraba los procedimientos y elementos que debían utilizarse en las distintas etapas censales previas y posteriores al desarrollo del operativo.
  Los jefes de radio tenían la obligación de ver los otros dos video cassetes que respondían a las obligaciones del censista y al llenado de los cuestionarios.

- Video para censistas que debían aplicar el cuestionario ampliado (duración 58 minutos) y otro para censistas que debían utilizar el cuestionario básico, (duración 28 minutos), en ellos se explicaban los objetivos del censo, los deberes y obligaciones inherentes a esa función, el carácter confidencial de la información, etc.. Se recalcó la importancia del uso del lápiz en el llenado de los cuestionarios, condición indispensable a fin de no perjudicar el procesamiento, dado que se utilizaron lectoras de marcas ópticas para el ingreso de la información.
  Además de instruir en el correcto manejo e interpretación del contenido de los cuestionarios y planillas auxiliares estos video cassetes presentaban, mediante dramatizaciones, distintas situaciones censales con el fin de adiestrar a los censistas para encarar adecuadamente la entrevista.

La primera tarea desarrollada fue la elaboración de los guiones, que se realizó conjuntamente con los especialistas censales del INDEC.

Una vez revisados y aprobados se procedió a la realización de los video cassetes, para lo cual se contrató el servicio de grabación en estudios y a los actores que intervinieron en las dramatizaciones.
El copiado de estos tres elementos se hizo en dos versiones: 3/4 de pulgada para ser emitido por los canales de televisión y 1/2 pulgada para ser reproducido en los equipos de video cassete ante grupos de recepción organizada.
Los manuales constituyeron un apoyo a la instrucción audiovisual particularmente para afianzar los conceptos y la operatoria básica; se confeccionaron cuatro instructivos dos para uso de los censistas según el cuestionario a aplicar y dos para los jefes de radio aplicables de acuerdo al área en que le tocara desempeñarse, es decir, para áreas muestrales y no muestrales.

3.1.3.2. Implementación

La primera actividad desarrollada para implementar el programa de instrucción fue la realización de un curso para capacitar a los responsables a nivel provincial del programa.
A este curso, que tuvo una duración de 2 semanas concurrieron representantes de todas las provincias. En algunos casos era personal de las Direcciones Provinciales de Estadística, en otros era personal del área de educación, estas personas habrían de ser los responsables de conducir el programa de instrucción en el ámbito provincial.
Su responsabilidad básica sería seleccionar y entrenar a los instructores que actuarían en la provincia y organizar los recorridos y el armado de los grupos de recepción que recibirían la instrucción.
Este curso, que estuvo a cargo de distintos especialistas del INDEC, profundizó los aspectos metodológicos y operacionales intentando agotar las dudas y las inquietudes de estos formadores de instructores.
A partir de este curso se dictaron en las provincias los cursos para los instructores que estarían directamente encargados de impartir entrenamiento a los niveles operativos. Su duración fue de una semana.
Para la emisión del material el INDEC adquirió equipos portátiles de video cassetes, la ciudad de Buenos Aires contaba con estos elementos en todas las escuelas dependientes de esa jurisdicción, asímismo algunas provincias compraron equipos, no obstante, la disponibilidad resultaba insuficiente.

Para suplir esta carencia, se obtuvo la autorización de los organismos competentes para que en las 2 semanas previas al día del censo los canales comerciales de televisión tanto estatales como privados emitieran como cabeza de emisión los video cassetes.
Esto permitió por una parte disminuír la extensión de los cursos ya que sólo debía concurrirse a la reunión para aclaración de dudas y, por otra, que una gran cantidad de personas pudiese ver el material en más de una oportunidad, logrando de esta manera una mejor comprensión.
La emisión del material a través de los canales tuvo particular relevancia en las grandes áreas urbanas, donde se pudo llegar a un gran número de personas en un breve periodo de tiempo.
Los jefes de instrucción en cada provincia planificaron las reuniones para impartir el entrenamiento en grupos de recepción organizada.
En primera instancia se realizó la instrucción de los jefes de fracción y de radio, se les entregó el manual correspondiente a esos niveles y posteriormente fueron reunidos en uno o mas puntos de la cabecera departamental o localidad importante.
Para el caso de áreas muestrales se exhibía el video cassete preparado al efecto, continuándose con una exposición oral a cargo del instructor. En el caso de áreas no muestrales se dictaba un curso en forma convencional en una reunión especialmente programada.
La instrucción a censistas se realizó en reuniones organizadas en lugar y horario previamente programado con una concurrencia máxima de 30 personas.
La mecánica habitual consistió en la exhibición del material audiovisual correspondiente, ya que tal como se diseñó la muestra un censista debía trabajar con un solo tipo de cuestionario (ampliado o básico).
El material se mostró mediante la utilización de los equipos portátiles en los casos en que ello fue posible, una vez realizada la exhibición se complementó el curso a cargo de un instructor con una exposición oral de 1 hora de duración aproximadamente, en la que se reforzaban conceptos y aclaraban dudas.
Una mecánica alternativa utilizada principalmente en los grandes centros urbanos, fue mediante el aprovechamiento de la emisión del material a través de los canales comerciales de televisión. Este hecho permitió organizar grupos de recepción ante los que se mostraba el video cassete pertinente, con disponer sólo de un receptor de televisión, realizándose a continuación o en otra reunión la exposición oral.
Otra ventaja de la emisión a través de los canales fué que el material podía verse mas de una vez, dado que fué exhibido durante 15 días previos al censo.

Cabe mencionar que el nivel de dificultad que presentaban los dos tipos de cuestionario era sumamente diferenciado, en este sentido se dieron instrucciones para seleccionar al personal, derivando a los más capaces al llenado del cuestionario ampliado. En aquellas zonas en las que no resultó factible impartir instrucción visual, que fueron de muy poca importancia desde el punto de vista de la cobertura censal, se utilizó la capacitación tradicional con una exposición oral a cargo de un instructor o del jefe de radio.

## 3.2. Perspectivas futuras

En términos generales, se puede decir que la administración de un proceso de capacitación implica una serie de funciones y tareas susceptibles de ser integradas en cinco fases básicas: diagnóstico, planificación, organización, ejecución y evaluación. A cada una de estas fases corresponden diversas etapas. Cada fase y etapa es complementaria respecto de las precedentes y constituye un prerrequisito indispensable de las siguientes.

Teniendo en cuenta los antecedentes y consideraciones formulados con relación a los Censos de Población de 1970 y 1980 en la República Argentina, este capítulo presentará orientaciones y sugerencias para la programación del próximo operativo de Instrucción Censal.

### 3.2.1. Diagnóstico

Esta primera fase apunta a clarificar las necesidades de capacitación que se presentan en el marco de la organización censal. Dado que generalmente existen tanto necesidades explícitas como no explícitas, será preciso llevar a cabo un estudio de la situación que permita reconocerlas adecuadamente. Para ello se requiere un análisis de la organización del operativo que posibilite relevar y explicitar sus objetivos, metas políticas, prioridades y características a fin de deducir necesidades de capacitación generales en términos de competencias laborales requeridas para la consecución del objetivo censal.

La segunda etapa consistirá en realizar una estimación de los recursos humanos y materiales necesarios para ejecutar el operativo censal.

En el caso argentino, el personal que participa del operativo censal lo hace en caracter de "carga pública", y consecuentemente se siente poco motivado tanto para realizar su tarea como para aprenderla. Esta situación obliga a encarar acciones tendientes a constatar las competencias disponibles para la gestión censal.

Con la finalidad de efectuar tal medición se abordarán los siguientes estudios:

- Estudio motivacional de los futuros censistas: su objetivo es conocer el grado de motivación y/o re-

sistencia de los futuros censistas (maestros) que participarán del operativo censal con relación a la tarea asignada y al proceso de instrucción. Para ello se aplicará una encuesta motivacional a una muestra de maestros de escuelas primarias.

- Estudio de diversas alternativas de desarrollo de cursos de instrucción censal: Su objetivo es determinar las metodologías y programas que en mayor medida logran hacer descender el umbral de sensibilización del censista en un proceso de enseñanza-aprendizaje. A tal efecto se requerirán opiniones de Directores de escuelas nacionales, municipales y/o provinciales, tanto en lo referido a horarios y extensión como en torno a las técnicas que mayor interés generan entre el personal de su dependencia.

- Estudios de sensibilización de la comunidad educativa: Su objetivo es estimar la posibilidad de implementar a través de la estructura escolar acciones de sensibilización dirigidas tanto al personal que participará del operativo censal como a los padres y alumnos de las escuelas. Con esta finalidad, se efectuarán reuniones con funcionarios de la Secretaría de Educación de la Municipalidad de Buenos Aires y del Ministerio de Educación de la Nación y de las provincias que integran el territorio nacional.

3.2.2. Planificación

Esta segunda fase del proceso está destinada a establecer la estrategia y el plan de acción correspondientes para satisfacer las necesidades de capacitación identificadas en la fase precedente.
En esta fase pueden diferenciarse dos etapas:

1. Formulación de la estrategia
2. Planeamiento operacional

3.2.2.1. Formulación de la estrategia

En la etapa de formulación de la estrategia se tratará de realizar una ponderación global de la situación en función de los resultados deseados, definiendo los cursos de acción más ventajosos para el logro de los mismos.
Las necesidades de capacitación detectadas en la fase diagnóstica serán agrupadas según las diferentes características de las tareas a realizar en el operativo censal (censistas, jefes de radio, de fracción, de departamento, instructores) y según la complejidad de los contenidos temáticos del Censo.
Esta clasificación de necesidades permitirá determinar los objetivos del proceso de capacitación y la elección de los cursos de acción más ventajosos pa-

ra la consecución de los mismos.
Los objetivos de la instrucción censal estarán relacionados con las características de la tarea que debe realizar cada uno de los estamentos que participe del operativo.
Su determinación dará lugar a distintos programas de entrenamiento.
La formulación de objetivos requiere que se respeten ciertas condiciones básicas, tales como la posibilidad de evaluar el logro de los mismos a través del programa de entrenamiento y el establecimiento de su tiempo de concreción.
En un Censo de Población el principal objetivo será lograr por parte del censista el manejo de los conceptos básicos necesarios para cumplimentar correctamente la cédula censal.
El llenado de los formularios censales dista mucho de ser una operación mecánica que se satisface tan solo con el dominio de los conceptos necesarios.
También es preciso garantizar por parte del censista el manejo de la entrevista censal.
Desde el punto de vista psicológico, la entrevista constituye un campo, lo cual significa que entre los participantes de la misma se estructura una relación de la cual depende todo lo que en ella acontece.
El censista debe estar preparado para realizar la entrevista de modo de no provocar resistencias o negativas, debe estar en condiciones de explicar claramente los objetivos del censo y su importancia, de modo de no predisponer negativamente al censado, debe saber formular las preguntas de modo de no inducir respuestas.
Se deberá seleccionar, entre diferentes opciones posibles, la modalidad de actividad de capacitación que resulte más ventajosa para favorecer la consecución de los objetivos mencionados.
Teniendo en cuenta las particulares características de este operativo de instrucción, que implica el entrenamiento de masivas cantidades de personal con gran dispersión geográfica en un periodo breve de tiempo, el curso de acción propuesto es una combinación de diferentes medios de instrucción, que se administrarán de acuerdo a la tarea a realizar por el destinatario y a la complejidad de los contenidos a transmitir.
En esta etapa exploratoria se considerará los siguientes medios:

Video cassetes: este medio de apoyo garantiza la uniformidad de los contenidos de instrucción que se imparten. Permite la observación en imágenes de los conceptos utilizados por el censo, como asimismo la observación de situaciones reales de entrevista con las que el censista deberá enfrentarse en el ejercicio de su función.

La retención de lo que se aprende es mayor en la medida en que el participante compromete más de un sentido a la vez. Por consiguiente, la aplicación de este medio facilita el proceso de aprendizaje en tanto apela a la combinación de la palabra acompañada por su representación visual a través de la imagen.
Este medio no sólo despierta mayor interés, sino que permite una representación más ajustada de la realidad, pues la imagen favorece la formación de conceptos y el aprendizaje de actitudes.

Técnica de instrucción programada: esta técnica permite atender los requerimientos de una instrucción masiva, al tiempo que opera favorablemente en la incentivación del aprendizaje.
Está diseñada para unir en eficiente combinación diversos principios del aprendizaje.
El requerimiento de una respuesta activa por parte del alumno asegura que éste actúe en forma recíproca con el material.
El principio de la confirmación inmediata al presentar la respuesta adecuada después de cada paso, sirve para recompensar inmediatamente la conducta correcta, da motivo al alumno para progresar, hace que su progreso sea algo explícito y mensurable y evita la acumulación de errores o malas interpretaciones que pueden quedar sin aclarar.
El principio de los pequeños pasos tiene dos efectos destacables:

1) Todo el proceso de instrucción puede tener lugar varias veces.
2) Permite diseñar intensiva y cuidadosamente la secuencia de la instrucción que va avanzando en forma gradual de lo menos complejo a lo más complejo.

Por medio de la instrucción programada, puede individualizarse y hacerse más flexible una gran proporción de trabajo educativo.
Cada uno de los alumnos puede avanzar en el programa de acuerdo con su propio ritmo. Este ritmo individualizado de progreso significa un gran avance, ya que cada alumno tiene su ritmo particular de aprendizaje, que es respetado con esta técnica.
Los principios antes mencionados, en que se basa la instrucción programada, determinan que el nivel de aprendizaje obtenido a través de su aplicación sea muy alto, notablemente superior al alcanzado en entrenamiento con manuales de tipo tradicional.
Las características de esta técnica la hacen parti

cularmente recomendable para entrenar al personal en las temáticas más complejas incluídas en el formulario censal, debido a que permite una significativa reducción del tiempo que se le deberá destinar a los cursos presenciales.

Reuniones presenciales: las clases de instrucción oral constituyen un complemento indispensable tanto de la instrucción programada como del video cassete.
Su finalidad es reforzar el aprendizaje logrado a través de los medios antes mencionados, lograr la operacionalización conceptual y su aplicación a situaciones concretas y entrenar al censista en el manejo de la entrevista censal.
El número de horas de clase deberá fijarse teniendo en cuenta la cantidad de contenidos a transmitir. Es recomendable que la cantidad de alumnos de cada grupo de instrucción no exceda las veinte personas, a efectos de lograr una participación plena por parte de cada una de ellas.
Deberá considerarse la conveniencia de incluir dramatizaciones (role-playing) en el desarrollo del curso presencial, dado que esta técnica permite tornar real la entrevista censal y, en este sentido, facilita que los grupos la entiendan y traten.

3.2.2.2. Planeamiento operacional

Es el diseño puntual de las actividades y procesos que tienen lugar en la implementación de las acciones de capacitación escogidas.
Para ello, deberán establecerse las modalidades, procedimientos y plazos de convocatoria, reclutamiento e integración de los destinatarios de la actividad.
También en esta etapa se seleccionarán y organizarán los contenidos curriculares para cada categoría de personal, se ajustarán los métodos y técnicas pedagógicas y se elaborarán los recursos, medios y materiales didácticos y se establecerá la modalidad de evaluación del desempeño de los participantes y el cronograma de desarrollo de las diversas actividades.
Es fundamental en esta etapa la elaboración del diseño de evaluación de la actividad, que permitirá medir el grado de efectividad y adecuación de la misma con relación a los objetivos previstos.
En esta etapa se incluirá la programación de un operativo piloto de instrucción que permita evaluar la mejor combinación de técnicas de entrenamiento a través de la aplicación de distintas estrategias en grupos de experimentación y control,

Asimismo, teniendo en cuenta los resultados obtenidos en la etapa diagnóstica se programará el operativo de sensibilización orientado a los distintos niveles que participarán del censo. En este sentido, se establecerán contenidos mínimos de la campaña publicitaria a través de los distintos medios de comunicación, contenidos de las gacetillas a distribuír en las escuelas, contenidos a incluir en los programas de estudio de los establecimientos de enseñanza primaria, etc..
Por último se efectuará el cálculo de costos de la actividad en los distintos rubros que conlleva (remuneraciones, equipamiento, material didáctico,etc).

3.2.3. Organización

Esta fase consiste en disponer, estructurar y colocar en situación de operatividad los distintos insumos que deberán intervenir en la implementación del operativo de instrucción.
El carácter masivo del operativo censal supone un particular esquema de comunicación.
El mensaje a transmitir debe ser cuidadosamente controlado a través de los numerosos canales de comunicación existentes.La corrección de la información depende del modo en que se suceden entre sí las afirmaciones de persona a persona, de la claridad, distinción y significación de los mensajes, y de su sincronización.
Las interferencias en un sistema de comunicación pueden llevar a su quiebra.
La estabilidad de un sistema de comunicación depende de manera especial de los circuitos de comunicación de retorno (feed-back).
Por ello se sugiere que en el operativo de capacitación censal el proceso comunicativo esté controlado de manera tal que los canales de comunicación estén claramente establecidos y sean estrictamente respetados.
Para ello, es recomendable la centralización en la coordinación global de la actividad, que se reflejará tanto en la conducción de las actividades de enseñanza- aprendizaje (instructores), como en los medios de apoyo aplicados (video cassetes, manuales de instrucción, guía de desarrollo de clases y de ejercitaciones, etc.) que deberán garantizar la uniformidad en el proceso de instrucción.
En este sentido se deberá implementar un sistema organizativo tal, que asegure el menor número posible de emisores en la transmisión de la instrucción.
La cantidad de instructores que participe del operativo estará en función de la cantidad de personal a entrenar y de la duración del entrenamiento.

Por último,se diseñará el plan de viajes y recorrido que deberán efectuar los instructores durante el programa de entrenamiento como asimismo los apresta mientos de infraestructura que posibiliten el desarrollo de la actividad.